FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA — REVISÃO DE PROVENTOS — INPS

— Interpretação do art. 102 § 2.º da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Rio Grande do Sul *versus* Átila do Amaral e outros
Recurso extraordinário n.º 71.702 — Relator: Sr. Ministro
BILAC PINTO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer do recurso mas negar-lhe provimento.

Brasília, 26 de abril de 1972. *Aliomar Baleeiro*, Presidente. *Bilac Pinto*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bilac Pinto: Adoto como relatório o texto do despacho com que o ilustre Desembargador Júlio Costamilan Rosa admitiu o presente recurso extraordinário:

"Átila do Amaral e outros, servidores ferroviários aposentados, impetraram mandado de segurança contra ato do Sr. Secretário da Administração do Estado do Rio Grande do Sul, — a portaria datada de 2.5.69 —, pelo qual a aludida autoridade determinou que o cálculo para revisão da diferença de proventos dos servidores públicos vinculados a regime previdenciário próprio, cálculo ocorrente ao se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade, seja feito de forma a não exceder, somada com os benefícios efetivamente pagos pelo Instituto Nacional de Previdência Social — INPS —, ao limite previsto pelo art. 101, § 3.º, da Constituição do Brasil; se, majorados os vencimentos do pessoal ativo, tiver direito o servidor aposentado a maiores vantagens do que as efetivamento atribuídas pelo INPS, ser-lhe-á paga a diferença verificada.

Argúem os postulantes que, em conformidade com o respectivo Estatuto, — Lei estadual n.º 2.061, de 13.4.53, artigo 189 —, têm direito os servidores públicos ferroviários, quando aposentados pela instituição de previdência social, a receber do estado a diferença entre os proventos pagos pelo instituto e o estipêndio total percebido na data da aposentação, estatuindo ainda o artigo 195, *e aqui o fulcro do pedido*, que "a diferença de proventos, a que fizerem jus os servidores públicos ferroviários aposentados, não sofrerá redução quando os proventos pagos pela instituição de previdência social forem majorados". As normas estatutárias continuaram em vigor ao ser erigida em autarquia estadual a Viação Férrea do Rio Grande do Sul, em 1954. A chamada "Lei Peracchi", de 1956 (que mediante uma contribuição dos servidores passou a garantir-lhes, quando inativados, reajustamentos de proventos iguais aos aumentos de vencimentos dos funcionários ativos) inclui os servidores ferroviários. Revertendo a Viação Férrea ao patrimônio da União e incorporada à R. F. F., seus servidores continuaram qualificados como "servidores públicos ferroviários do Estado do Rio Grande do Sul", resguardados sem exceção os direitos de que até então usufruíam. A norma do art. 101, § 3.º, da Lei Maior de 1967, revoga por certo toda a legislação anterior concessiva aos inativos de proventos superiores aos vencimentos da atividade, mas é inaplicável aos requeren-

tes ante o disposto no art. 177, § 1.º, da mesma Constituição. e aos que viessem a satisfazer, até 15.3.68, as condições necessárias para a aposentadoria nos termos da legislação vigente à data da Constituição, esta garantiu possam inativar-se com os direitos e vantagens previstos nessa mesma legislação, como admitir, indagam, ao fim os impetrantes, que os já aposentados em 15.3.67 devam ser tratados em inferioridade de condições? Assim, em apertada síntese, argumentaram os autores.

Obtiveram eles ganho de causa, à unanimidade de votos, perante as egrégias câmaras cíveis reunidas, cujos componentes dissentiram apenas quanto à condenação do estado, também imposta, ao pagamento de honorários advocatícios. Sustentou o eminente relator Des. Júlio Martins Pôrto, em longo voto, que o direito à dupla aposentadoria, — pela instituição de previdência e pelo poder público —, aceito pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, abrange os impetrantes: assim, o princípio constitucional que veda a fixação de proventos na inatividade superiores aos da atividade, sofre os temperamentos do referido ato das disposições transitórias. E como argumentam os impetrantes; se ele se dirige ainda para os funcionários em atividade e que se inativaram após um ano da data da Constituição Federal, com muito maior razão abrange os funcionários já inativos na data da aludida Constituição. O princípio das disposições constitucionais transitórias via de regra impõe um abrandamento de tratamento, quando rompe com um princípio assentado, daí o dar período de *vacatio legis*, para não prejudicar direitos já definitivamente consolidados." E conclui: "assim, os aposentados que o eram à data da Constituição ou ainda os que se inativaram até um ano após a mesma data, estão amparados pelo preceito do art. 177, § 1.º, não podendo sofrer a restrição que lhes impõe a portaria do secretário da administração." (fls. 144-5). Aditou o eminente Des. Paulo Barbosa Lessa: "Se existia o direito dos impetrantes até 15.3.68, continua existindo. A portaria não é meio de o extinguir" (fls. 150). Reitera o ilustre Des. Pedro Soares Muñoz: "... se a Constituição ressalvou o direito daqueles que não tinham se aposentado mas que possuíam o direito de se aposentar com vantagens da legislação anterior à Constituição de 1967, evidentemente não iria trincar a aposentadoria daqueles que a conseguiram antes do advento da Constituição" (fls. 152). O eminente Des. César Dias Filho frisou tratar-se não propriamente de dupla aposentadoria, mas de uma aposentadoria desdobrada em duas parcelas: o quanto que o instituto paga e o completivo devido pelo estado (fls. 154).

Peticionam os impetrantes, desistindo do crédito referente aos honorários advocatícios (fls. 157).

O Estado do Rio Grande do Sul interpõe recurso extraordinário buscando guarida nos incisos *a* e *c* do art. 119, III, da Lei Maior, e com o asserto de que o venerando aresto teria contrariado os art. 101, § 3.º, da Constituição de 1967, e 102, § 2.º. da Constituição emendada, de idêntica redação. Os impetrantes, por força do art. 193 da Lei estadual n.º 2.061, passaram na inatividade a receber proventos superiores aos que fariam jus na atividade, pois no cálculo da "diferença" devida pelo estado é computada apenas a quantia que passou a ser paga pelo instituto quando da aposentadoria, *mas não são computadas as majorações posteriormente concedidas pela instituição previdenciária*. A tese do recorrente é a de que "não se confundem as normas que regem a aposentadoria com as que dizem respeito à revisão dos proventos de aposentadoria", sendo estas últimas disciplinadas pela legislação ulterior ao ato de aposentadoria, já sob o império da nova ordem constitucional. Os próprios recorridos, argumenta o estado, reconhecem que a nova Constituição

tornou "ineficaz a disposição do artigo 195 da Lei estadual n.º 2.061, de 13.4.53, por infringir a norma que proíbe a percepção, na inatividade, de proventos superiores aos da atividade". A administração não pretende, acrescenta o recorrente, reduzir os proventos dos impetrantes, mas sim determinou a absorção, progressivamente, das parcelas excedentes ao teto constitucional. Com amparo no magistério de Seabra Fagundes (*R. T.*, 407/37), conclui o estado em que "a revisão dos proventos da aposentadoria se rege pela lei vigente à data da revisão. Assim, mesmo os que se aposentaram amparados pelo art. 177, § 1.º, da Constituição de 1967, estão sujeitos, na revisão dos proventos da aposentadoria, à norma que limita essa revisão aos pressupostos já apontados: alteração do poder aquisitivo da moeda e que tenha implicado em modificação dos vencimentos do pessoal em atividade". Tal tese já teria sido acolhida implicitamente pelo sumo pretório no RE n.º.... 66.443, julgado em 7.5.69, *in R. D. A.*, 98/133. A decisão recorrida, ao considerar a lei local, art. 195 da Lei n.º 2.061, como subsistente e eficaz com relação aos impetrantes, — inobstante contestada em face da Constituição Federal —, oferece ensejo à interposição do recurso pela letra *c*.

Passo a decidir.

Tenho por justas e corretas as premissas jurídicas que fundamentam o venerando aresto impugnado.

Podendo aposentar-se, — nos termos do § 1.º do art. 177 da Constituição de 1967 —, gozando dos direitos e vantagens estatuídos na legislação vigente à data dessa Constituição, cabe aos servidores ferroviários que até 15 de março de 1968 implementaram as condições necessárias à inativação invocar em seu favor o benefício do artigo 195 da Lei estadual n.º 2.061. Seria infenso à regra da isonomia negar esta mesma vantagem aos já então aposentados. Note-se, — e aqui uma peculiaridade —, que o pagamento percebido pelos recorridos "a maior" sobre os vencimentos dos servidores em atividade, decorre dos reajustamentos dos proventos pagos pelo INPS, — *para o qual contribuíram* —, e não propriamente dos aumentos da parcela a ônus do estado. *Recebem "a mais" como associados da previdência social, não como servidores.* Eis, já o disse, uma peculiaridade a dissemelhar o caso dos autos de outros alusivos a servidores públicos que percebem apenas proventos estatutários.

A matéria, entretanto, é relevante. Relevante pelo elevado número de servidores interessados, pelo vulto dos interesses econômicos trazidos à liça judiciária e, sobremodo, pela importância dos temas jurídicos debatidos. Definir a exata abrangência das normas constitucionais, relevar suas correlações, defender a supremacia da Lei Maior, é a missão existencial do pretório excelso. Menciono que, julgando caso até certo ponto semelhante, relacionado com a proibição de vinculação na remuneração dos servidores públicos, o S. T. F., reformou decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e assim denegou o *mandamus* impetrado por funcionário aposentado anteriormente ao advento da Constituição de 67. O eminente Ministro Thompson Flores entendeu que "a partir da vigência da Carta de 1967, as únicas vinculações toleradas são as que a Constituição consagrou. As repercussões emergentes de leis anteriores perduram se amparadas pela Carta Magna. Quando assim não ocorram para ativos ou inativos, mister se faz lei compreensiva para cada um" (*R. D. A.*, 98/133-6).

O recorrente, invocando superveniente preceito constitucional federal, contestou a vigência de norma local, tendo-a como já agora inaplicável, inclusive aos servidores aposentados anteriormente à entrada em vigor da nova Constituição. O aresto recorrido deu pela aplicabilidade da lei (validade) relativamente aos impetrantes. Confi-

gura-se, assim, caso em que o apelo excepcional cumpre seja recebido, pelo permissivo do inciso *c*." (fls. 171-7).

Após esse despacho, recorrente e recorridos apresentaram suas razões. A Procuradoria-Geral da República emitiu o sucinto parecer que transcrevo:

"Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul, com base nas letras *a* e *c* do permissivo constitucional, em que se sustenta ter o acórdão recorrido (folhas 134-55) contrariado o art. 101, da Constituição Federal e o art. 102, § 2.º, da menda Constitucional n.º 1, pois se teria concedido a revisão de proventos da inatividade, com excesso sobre a remuneração percebida na atividade.

Parece-nos assistir razão ao recorrente. Como bem observa a Procuradoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no seu pronunciamento de fls. 207-8, a exegese conferida pelo julgado recorrido às disposições legais do estado parece conduzir à vulneração da regra maior, consubstanciada na Constituição Federal, art. 102 e § 2.º, que só permite a revisão dos proventos na hipótese de alteração de vencimentos em virtude de impacto inflacionário, vedada majoração superior.

Opinamos, assim, no sentido de que seja conhecido e provido o presente recurso extraordinário." (fls. 215).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): O acórdão recorrido, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul apresenta irrecusável solidez. Foi ele o resultado de longos e fundamentados votos individuais, coincidentes no entendimento, e baseados na exegese da Constituição Federal e de legislação local.

Se tenho para mim como discutível a conclusão de que o § 1.º do art. 102 da Constituição Federal abre exceção à regra contida no § 2.º do mesmo artigo, por outro lado me parece indiscutível que a situação dos ferroviários, de que trata a espécie, merecia realmente ser enfocada com auxílio de outros subsídios além do disposto na Lei Magna.

Como bem esclareceu em seu despacho o ilustre Desembargador Costamilan Rosa, a situação dos interessados, na espécie, não é a de *servidores públicos aposentados* pura e simplesmente. Trata-se de um regime especial de dupla aposentadoria, em que o INPS paga uma soma base, à qual o estado cuida de complementar, nos termos da legislação local.

A regra contida no art. 102, § 2.º, da Constituição, só se pode aplicar a situações inseridas de pleno no contexto do serviço público. Assim, a expressão "em caso nenhum", aí contida, não poderia estender o alcance da norma proibitiva a casos híbridos em que o Instituto Nacional de Previdência Social fornece parte dos proventos, pelo fato de o interessado haver contribuído, quando em atividade, para os cofres daquela instituição previdenciária, o que não é normal no caso de servidores públicos.

Não existe na decisão recorrida a alegada negativa de vigência ao artigo 102, § 2.º, da Constituição, nem tampouco procede o recurso extraordinário pela via da alínea *c* da Carta Magna, visto que a lei local, contestada pelo próprio Estado do Rio Grande do Sul, não oferece afronta ao texto fundamental, nas condições em que foi aplicada.

Com esses argumentos, não conheço do recurso.

ADITAMENTO AO VOTO
PRELIMINAR

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Ainda no que concerne à norma constitucional, que estabelece que em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade, a interpretação conjunta dos dois textos, o do § 1.º e o do § 2.º, do art. 102, revela o seguinte: a primeira norma

quando proíbe que os proventos sejam superiores à remuneração percebida em atividade, é sempre uma regra aplicável ao caso individual do aposentado. E por que ao caso individual? Porque o montante dos proventos varia de acordo com uma série de fatores. Não pode haver comparação com nível geral de vencimentos dos servidores ativos, da mesma categoria. Um funcionário com trinta e cinco anos de serviço público e com outras vantagens, terá situação de aposentadoria diferente daquele que se aposentou com menor tempo de serviço e sem as mesmas vantagens. Convém ainda notar que esses dois parágrafos, interpretados conjuntamente, revelam o seguinte: em princípio, está vedado atribuir-se proventos, na inatividade, que excedam a remuneração percebida na atividade. Porém, abre-se uma exceção, a do § 1.º: salvo aquele aumento decorrente de revisão em razão de alteração do poder aquisitivo da moeda.

O Sr. Ministro Antônio Neder: Mas isso é feito para todos, de modo que não altera.

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): No caso concreto, dada a situação peculiar dos ferroviários, que são associados da previdência e funcionários, os aumentos com que têm sido beneficiados incidem na exceção. São aumentos decorrentes daqueles critérios de alteração de poder aquisitivo da moeda. Somente com esse fundamento há aumento dos proventos da aposentadoria, seja pelo INPS, seja estado.

O que impressionou o estado foi que esses servidores estão tendo, em razão de leis estaduais e federais, correções dos dois lados, ou seja, por parte da previdência, e por parte do estado.

O Sr. Ministro Antônio Neder: Aí os dois aumentos dão o resultado seguinte: passam a perceber, na inatividade, mais do que perceberiam na atividade.

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Mas essa regra, que V. Exa. invoca, comporta uma exceção como antes demonstrei.

Tratando-se de aumento decorrente da alteração do poder aquisitivo da moeda, poderá ele resultar em que o funcionário venha a perceber mais na inatividade do que na atividade, como está expressamente ressalvado no § 1.º do art. 101 da Constituição.

O Sr. Ministro Antônio Neder: Mas pode receber proventos. O estado não paga proventos. Aos proventos que recebem do INPS o estado dá um acréscimo, com o destino específico de complementar aqueles proventos de tal modo que eles não possam receber menos do que receberiam na atividade. O estado fixou um limite.

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Essa era a situação anterior. Posteriormente, o estado estendeu aos servidores inativos em causa, os aumentos de 70% e, posteriormente, de 100%, dados aos funcionários em atividade.

Tal situação pode parecer estranha, e como tal a considero, mas não será por meio de uma portaria que o estado poderá corrigi-la.

Esse aumento de proventos não incide no vício de inconstitucionalidade porque a invocada norma proibitiva abre exceção para os aumentos que decorram de alteração do poder aquisitivo da moeda.

O Sr. Ministro Antônio Neder: Mas, para os proventos, não para o acréscimo que o estado dá.

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): Creio que já deixei esclarecido esse ponto.

O Sr. Ministro Antônio Neder: V. Exa. me faça o favor de esclarecer esse ponto: qual é o título que V. Exa. dá à parcela que o estado paga? São proventos?

O Sr. Ministro Bilac Pinto (Relator): São proventos. Eles são aposentados e somente recebem proventos.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Sr. Presidente, parece-me que não estão em causa as leis federais que disciplinam o problema da dupla aposentadoria dos ferroviários.

Também me parece que não está em causa a questão da sobrevivência, ou não, no regime da Constituição vigente (Emenda n.º 1), da ressalva que se continha no § 1.º do art. 177 da Constituição de 67. Essa, sim, é objeto de dois julgamentos, adiados por pedido de vista e referidos pelo advogado.

O que está em causa, segundo me parece, é a legislação estadual, que me abstenho de examinar em sua minúcia e no caráter do benefício que confere aos funcionários; limito-me a examiná-la na medida em que possa, ou não, haver contrariado a Constituição e estar por ela revogada.

Tenho a impressão de que a norma constitucional que veda a perceção de proventos da inatividade superiores à remuneração da atividade não chega ao ponto de alcançar situação como a dos recorridos, que são aposentados pela previdência social e usufruem um direito que conquistaram, contratualmente, à custa de contribuição paga por eles durante algum tempo.

O Sr. Ministro Trigueiro: Mas essa parte não está em causa. Não se contesta a obrigação da previdência social.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Não é só para a previdência social que contribuem, mas, também, para um fundo do Estado.

O Sr. Ministro Djaci Falcão: É uma situação jurídica consumada.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Estou convencido de que a situação dos recorridos é a de fruidores de uma aposentadoria contratual, a título oneroso e, agora, vejo que esse título oneroso foi verdadeiro, não só em relação ao INPS, como em relação ao próprio estado, que lhes cobrou uma contribuição de 2% para, em contraprestação, lhes assegurar o benefício.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Qual o benefício que a lei assegurou? Apenas o pagamento da diferença. O estado é obrigado a pagar essa diferença, mesmo quando ela já não existe?

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Eminente Ministros Oswaldo Trigueiro, não chego a esse ponto, porque isso me exigiria um exame da legislação estadual. Estou partindo do pressuposto de que a legislação estadual atribui, por uma ou outra forma, uma remuneração global que excede a da atividade e, apesar de admiti-lo, estou entendendo que a norma constitucional não chega ao ponto de impedir esse benefício, porque não incide no caso.

O Sr. Ministro Antônio Neder: O limite não vale para a legislação estadual? Vale tão-só para a federal?

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Não vale para o tipo de aposentadoria onerosa de que se trata, tanto em relação ao INPS ...

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Aí, só há uma aposentadoria, a da previdência social. Além dela, há apenas uma complementação decorrente da lei estadual.

O Sr. Ministro Antônio Neder: Não há dois proventos, nem duas aposentadorias.

O Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro: Não é uma segunda aposentadoria, nem é aposentadoria estadual.

O Sr. Ministro Antônio Neder: A aposentadoria é do INPS e o acréscimo do tesouro do estado.

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: Entendo que a regra constitucional apontada como violada não incide na aposentadoria aqui discutida e, por assim entender, acompanho o Sr. Ministro-Relator, não conhecendo do recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Antônio Neder: O ato impugnado é a Portaria (sem número) de 14.5.69, editado pelo Se-

cretario da Administração do Rio Grande do Sul.

Essa portaria, como se lê no seu texto, invoca o art. 101, § 3.º, da Constituição Federal de 1967, redação anterior à da Emenda n.º 1, norma que corresponde ao artigo 102, § 2.º, de tal Emenda.

A petição inicial de segurança, como se lê nas fls. 6, invocou dentre várias normas locais, as dos art. 189 e 195 do Estatuto dos Servidores Públicos Ferroviários do Rio Grande do Sul Lei n.º 2.061/53), e pleiteou o reconhecimento de sua incidência no caso versado nestes autos, mas o fez analisando seus textos à luz do art. 101, §§ 2.º e 3.º, da Constituição Federal de 1967, redação anterior à da Emenda n.º 1 (mas correspondente ao art. 102, §§ 1.º e 2.º, dessa Emenda).

Em suas informações, a autoridade havida por coatora, contestando os fundamentos do pedido na consideração de várias normas locais, inclusive as dos supracitados art. 189 e 195 do acima referido Estatuto, expressou nas fls.... 119 que, no caso, o direito postulado é proibido pelo art. 101, § 3.º, da Constituição Federal de 1967, texto anterior ao da Emenda n.º 1 (mas igual ao do art. 102, § 2.º, desta).

Por seu lado, o acórdão que denegou a segurança, como se lê nas fls. 141, considerou que a sede jurídica da controvérsia está nos art. 189 e 195 do Estatuto acima referido, e afirmou, como razão de decidir, que o ato impugnado estaria afastado (ou, em outras palavras, seria ineficaz) se não tivesse por fundamento o art. 101, § 3.º, da Constituição Federal de 1967, texto anterior ao da Emenda n.º 1 (mas em tudo igual ao art. 102, § 2.º, dessa Emenda).

Por fim, na petição de recurso extraordinário, no despacho que o admitiu, como nas razões e contra-razões do mesmo, o tema versado foi o da validez de tais normas locais, contestada essa validez em face da Constituição Federal.

Resumindo, o acórdão impugnado no presente recurso decidiu que normas locais são válidas diante da Constituição Federal, a despeito de se lhes contestar a validez.

Conseqüentemente, decidindo esse acórdão, em tais termos, questão federal, bem se enquadra ele no art. 119, III, *c*, da Constituição Federal de 1967, texto da Emenda n.º 1, razão esta que autoriza o conhecimento do recurso extraordinário interposto nestes autos pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto ao mérito, restringe-se a controvérsia ao verificar, no presente caso, se o § 3.º, do art. 101, da Constituição Federal de 1967, texto anterior ao da Emenda n.º 1 (a que corresponde o § 2.º, do artigo 102, dessa Emenda), prevalece, ou não prevalece, sobre as normas locais em que se fundou o respeitável acórdão impugnado; ou, em outras palavras, consiste a questão em se decidir sobre se os recorridos, aposentados como funcionários do Rio Grande do Sul em situação especial (visto que percebem dos cofres estaduais uma parcela dos seus proventos e recebem a outra do INPS), estão no campo de incidência da norma constitucional acima tantas vezes referida, isto é, se estão sujeitos ao limite que essa norma impõe aos proventos da inatividade.

Meu entendimento sobre o assunto é o de que a norma do § 3.º, do art. 101, da Constituição Federal de 1967, texto anterior ao da Emenda n.º 1, sob cujo império foi julgado o caso versado nestes autos, norma essa reproduzida liralmente no § 2.º, do art. 102, dessa Emenda, é norma de eficácia plena, isto é, norma que produz todos os seus efeitos essenciais desde logo, porque sua normatividade é suficiente ou bastante para isso, incidindo ela de maneira direta, imediata e integral sobre o seu objeto (conf. José Afonso da Silva. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. p. 76).

Trata-se, pois, de norma proibitiva, de caráter nitidamente imperativo, cuja aplicabilidade é de tal modo abrangen-

te no que respeita ao limite dos proventos da inatividade, que esses, *em caso nenhum*, como dispõe o seu texto, poderão exceder a remuneração percebida na atividade, não comportando, assim, os termos rígidos com que foi escrita, qualquer abrandamento.

Eis o que ensina o mestre Pontes de Miranda ao comentar a norma agora interpretada *(Com. à Const. de 1957 com a menda n.º 1.* Tomo III, p. 524 e 525):

"A regra jurídica do art. 102, § 2.º, de Constituição de 1967, fruto de experiência, é acertada. Casos surgiram de proventos que recebiam os inativos acima daqueles que percebiam os funcionários públicos em atividade: havia vantagem em aposentar-se. Se alguma lei considera o aposentado com direitos aos que se seguem à sua categoria, ou posto, é inconstitucional. Se outra lei promove o aposentado, o que só tem valor honorífico, não pode ele exigir os proventos do posto ou categoria para o qual foi promovido, pelo fato da aposentadoria, ou reforma, porque ou seria contra a Constituição de 1967, art. 102, § 2.º, ou *in fraudem legis*. A revisão, por motivo de alteração do valor da moeda, equipara, ou atende à mudança, razoavelmente; não pode, portanto, exceder. Daí ser supérfluo e errôneo o "ressalvado o disposto no parágrafo anterior", que aparece no art. 102, § 2.º.

Note-se, doutro lado, que o texto constitucional anterior (o da Constituição de 1946) não continha norma que limitasse os proventos da inatividade e estes eram concedidos mediante aplicação tão liberal das regras que os regulavam, que o constituinte de 1967, para obstar liberalidades, editou a norma agora discutida, de plena e imediata eficácia.

Vale dizer que, no tema, a nova Constituição Federal alterou de maneira fundamental o sistema anterior, e isto é bastante para demonstrar que o constituinte objetivou ab-rogar todas as normas que permitiam ao funcionário aposentado receber proventos que excedessem a remuneração de cargo na atividade.

A propósito deste entendimento, eis o que escreveu o finado Prof. Hans Nawiasky (*Teoría General del Derecho* trad. esp. de Zafra Valverde. Ediciones Rialp, S. A., Madrid, 1962. p. 141):

"*En cuanto el cambio constitucional leva consigo una alteración fundamental de la estructura política, no se puede admitir también la persistencia de las leys ordinarias que están en abierta contradicción con la nueva estructura. Respecto a ellas, hay que estimar que existe una voluntad derrogatoria en la Constitución.*"

É de se concluir, pois, que, no tema do limite imposto na supracitada norma constitucional, não se tem como invocar a do direito adquirido (Constituição Federal, artigo 153, § 3.º), nem a do § 1.º, do art. 177, do texto constitucional transitório anterior ao da Emenda n.º 1, por ser manifesta a inompatibilidade de tais normas com o novo sistema.

Aliás, quanto à norma transitória supracitada, é de se registrar que o vigente texto não a repete.

Dir-se-á que os ora recorridos se encontram em situação especial, porque seus proventos eles os recebem do estado e do INPS, parcela de um e parcela do outro, e que, assim, a norma constitucional ora discutida não incide em um caso que se apresenta com essa peculiaridade.

A um tal argumento é de se responder que os termos vigorosos da norma proibitiva não admitem que o estado pague proventos que excedam a remuneração da atividade, nem que lhes faça acrescentar, *sob qualquer título*, outra parcela com que, na realidade, ultrapassem elas o limite constitucional, visto que a permissão de acréscimo que produza tal resultado não passa, *data venia*, de oblíquo expediente derrogante da proibição constitucional.

Se a Constituição proíbe que os proventos excedam o limite por ela fixado imperativamente, como se poderá admitir que esses proventos sejam *acrescidos* de uma parcela (não importa a que título) com a qual, na realidade, eles ultrapassem o limite?

O certo é que a proibição, tão peremptórios são os seus termos, não comporta exceções, notadamente, as de que resulte o seu descumprimento.

No presente caso, o Rio Grande do Sul pode *complementar* (note-se: complementar) os proventos dos recorridos, é certo; nunca, porém, em quantia que, somada à que eles percebem do INPS, exceda o limite constitucional, qual seja o da remuneração paga na atividade, pois, do contrário, dar-se-á *aumento* que transpõe o limite, e jamais a *complementação*, pois esta pressupõe um marco, no caso fixado constitucionalmente.

Repita-se, pois, que, em matéria de proventos, o limite máximo é fixado agora na Constituição, e as normas ordinárias que, antes, autorizaram ultrapassá-lo, estão desfeitas, ou abrogadas, pelo novo texto constitucional.

Peço atenção dos Srs. Ministros para esta lição que o mestre Pontes de Miranda escreveu num parecer que se acha publicado, em parte, na *R. T. J.*, 58/877:

"Não há direito adquirido contra texto constitucional cuja incidência da regra é imediata e sem possível alegação de garantias de direito intertemporal. Isso dissemos repetidas vezes. Mas, para que o enunciado constitucional seja invocável, é preciso: *a)* que o texto constitucional, em seu conteúdo, estatua incidência imediata; *b)* que o suporte fáctico da regra jurídica constitucional se componha no momento em que incide a Constituição, ou esteja a compor-se, ou nele se tenha de incluir o que já era o suporte fáctico de regra jurídica anterior, de que resultou direito adquirido. Portanto, o que é essencial para que o direito adquirido seja atingido é que haja incompatibilidade entre a permanência do direito adquirido e a incidência do novo texto constitucional. A Constituição, *lex nova*, pode dizer: Fica extinto o direito de enfiteuse", ou, apenas, na enumeração dos direitos de propriedade, retirar da enumeração dos direitos reais sobe coisa alheia o direito de enfiteuse. Ao incidir tal texto constitucional não mais há titulares do direito enfitêutico, sem necessidade de qualquer formalidade para o efeito extintivo. Todos os direitos adquiridos, os de enfiteuse e os decorrentes de algum ato que supôs o direito de enfiteuse foram cortados, no momento da incidência da nova Constituição, pelo texto constitucional."

Dir-se-á que o § 2.º, do art. 102, da Constituição Federal de 1967, Emenda n.º 1, ora discutido, se refere a *proventos de aposentadoria de funcionários*, e que, no presente caso, os recorridos, embora funcionários do Rio Grande do Sul, são aposentados do INPS, do qual recebem *proventos previdenciários*, e que estes não estão sujeitos ao limite fixado na referida norma constitucional.

A uma tal contestação, é de se replicar que o detalhe não importa, porque os recorridos contribuíram para o INPS no *status* de funcionários públicos estaduais (do Rio Grande do Sul), e pleiteiam o acréscimo, a que se referem neste processo, *exatamente porque se consideram aposentados no* status *de funcionários estaduais*, e não no de previdenciários, visto que, se assim não fosse, isto é, desfeito o *status* de aposentados como funcionários estaduais, então nenhum seria o direito à complementação de seus proventos pelo Rio Grande do Sul e reclamada nestes autos.

Na crua realidade, os recorridos encontram-se em situação anômala, eis que, funcionários estaduais contribuíram para o INPS e se aposentaram com proventos pagos por essa autarquia mas *complementados* pelo Tesouro sul-rio-grandense.

Pretender, como pretendem, que não incide, na situação anômala em que se

encontram, a norma constitucional supracitada, é o mesmo que pretender, na anomalia, maiores vantagens que as que perceberiam em situação regular.

Com efeito, se o estado sul-rio-grandense concedeu aos recorridos, como benefício, e até um limite fixado em lei estadual, a complementação dos proventos da aposentadoria que lhes concedeu o INPS, e se tal complementação foi limitada à quantia necessária a perfazer aquela outra que recebiam na atividade, evidente é a conclusão de que o Rio Grande do Sul não tem como transformar aquela importância complementadora (note-se: *complementadora)* em aumento dos proventos que aos recorridos vem pagando o INPS, visto que isto seria contrário à natureza jurídica daquela parcela complementária e seria contrário à norma constitucional acima tantas vezes invocada.

Dar-se-ia o absurdo de se transformar *parcela de complementação de proventos em quantia de aumento desses proventos*, e, pior ainda, ferindo texto expresso e cogente da Constituição Federal.

Note-se que a parcela complementária tem uma substantividade própria, e não a mesma dos proventos que aos recorridos são pagos pelo INPS.

Se prevalecer a tese sustentada pelos recorridos, dar-se-á, ainda, o seguinte absurdo: cada um deles receberá, na realidade, *dois proventos*, um do INPS e outro do Tesouro sul-rio-grandense, e, pior ainda, receberá cada qual os dois proventos da aposentadoria não obstante o haver exercido, na atividade, um *só cargo*.

Como, em que lei, se justifica o recebimento de *dois proventos* por *uma única* aposentadoria?

Ou, de outro modo, como se justifica *dupla aposentadoria* no caso em que o funcionário, na atividade, exerceu *cargo único?*

Para terminar, reporto-me ao voto proferido pelo nobre Sr. Ministro Luiz Gallotti, nesta Corte, ao desejo do julgamento do RE n.º 20.728, cujo acórdão se encontra publicado na *R. D. A.*, 43/158.

Ei-lo:

"Examinei todas as leis que regem a espécie, tendo verificado que nelas existem intransponíveis obstáculos à pretensão do recorrido, conforme cabalmente demonstraram em seus votos os eminentes Ministros Nelson Hungria, Relator, e Mário Guimarães, que, como eu, também, pedira vista dos autos.

O primeiro obstáculo é que o próprio impetrante, ora recorrido, procurou assentar o seu pretendido direito no artigo 3.º, letra *c*, do Decreto-lei n.º 8.821, de 24.1.46, e foi neste dispositivo que se baseou o voto vencedor do ilustre Ministro Artur Marinho, Relator do acórdão recorrido.

Ora, o que esse inciso permite, sem quaisquer limites, é a percepção cumulativa de pensão com provento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma.

E, no caso, o que se reclama não é a acumulação de pensão com provento de aposentadoria, conforme permitiu a lei, mas a acumulação de proventos de aposentadorias, e o que é mais grave, de duas aposentadorias por um só emprego.

E aqui se apresenta o segundo dos obstáculos a que me referi.

O art. 9.º, do Decreto-lei n.º 2.004, de 7.2.40, revigorado pelo art. 2.º do Decreto-lei n.º 8.821, de 24.1.46, dispõe que "ao associado obrigatoriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social, por exercer mais de um emprego, é lícito acumular os benefícios concedidos por essas instituições".

O favor ficou claramente condicionado à existência de mais de um emprego.

E o recorrido não satisfazia essa condição, por ser apenas um o seu emprego.

É certo que o art. 11 do mesmo Decreto-lei n.º 2.004, de 1940, também revigorado pelo art. 2.º do Decreto-lei n.º 8.821/46, estatuiu que "é lícita a

acumulação, na forma do presente decreto-lei, de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão pago pela União, estados ou municípios".

E foi nesse dispositivo que se apoiou o voto vencedor proferido pelo eminente Ministro Lafayette de Andrada, no RE n.º 19.273 (acórdão da Segunda Turma, de 13.11.51).

Mas, *data venia*, S. Exa. não atendeu a que o art. 11 permitiu acumular os benefícios a que se refere, porém, "na forma do presente decreto-lei", isto é, obedecido o seu sistema, que tem entre os princípios basilares um que o nosso direito consagrara até mesmo em preceito constitucional: "as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder as da atividade" (art. 156, letra *g*, da então vigente Constituição de 1937, reproduzido no art. 170, n.º 7, da Constituição de 1934).

O recorrido era funcionário da E. F. Central do Brasil, antes de ser ela constituída em autarquia pelo Decreto-lei n.º 3.306, de 24.5.41.

Os seus direitos de funcionário foram ressalvados expressamente (art. 9.º, parágrafo único, do mesmo Decreto-lei n.º 3.306, de 1941).

Ressalvados mas não ampliados, sendo que, no ponto de que se trata, a lei ordinária, ainda que o quisesse, não poderia ampliá-los para dar ao funcionário mais na inatividade do que percebia na atividade, pois isso ofenderia o citado preceito constitucional.

Daí ter disposto o Decreto-lei n.º 3.169, de 28.10.41, em perfeita harmonia com o citado mandamento da Constituição e com o citado art. 9.º do Decreto-lei n.º 3.306, de 24.5.41, que tornara a E. F. Central do Brasil uma autarquia:

Art. 1.º Os funcionários públicos civis da União, associados de caixas de aposentadoria e pensões, quando aposentados, terão direito ao provento assegurado aos demais funcionários, de acordo com a legislação que vigorar.

Parágrafo único. A diferença entre o provento pago pela caixa respectiva e aquele a que tiver direito o funcionário, na forma deste decreto-lei, correrá à conta da União."

É a reafirmação inequívoca de que o funcionário, quando aposentado por um só emprego, não deve perceber mais do que nele percebia em atividade, embora contribuísse para uma caixa.

Outra prova de que no sistema do Decreto-lei n.º 2.004, de 1940, cujos art. 9.º e 11, do Decreto-lei n.º 8.821, de 1945, revigorou, não se admite a acumulação quando é um só emprego, está no seu art. 1.º e respectivo § 2.º.

Dispõe o art. 1.º que, ao associado, que ficar desempregado, é facultado continuar a contribuir para o instituto ou caixa.

E o § 2.º estende essa faculdade ao associado cujo desconto para instituto ou caixa cessar em virtude de ter passado a exercer emprego não abrangido pela legislação de previdência social.

Resulta claro, assim, que, sendo um o emprego, a lei não quer a pretendida acumulação, tanto que permite ao desempregado continuar a contribuir para o seu antigo instituto, mas se ele passa a exercer emprego abrangido pela legislação de previdência, já não pode, com esse único emprego, manter aquela contribuição, a acumulação não lhe é permitida.

Aliás, o segundo "considerando" do Decreto-lei n.º 8.821, de 24.1.46, invocado pelo recorrido e que revigorou os art. 9.º e 11 do Decreto-lei n.º 2.004, de 1940, afasta qualquer dúvida, quando diz:

"Considerando que, não havendo o que proibir no exercício, por um mesmo indivíduo de mais de um emprego privado ou de um emprego público com um privado, lógico é que, se por esse motivo, ficar sujeito a mais de uma instituição de previdência social, venha

ele a fruir conjuntamente os benefícios concedidos por essas instituições".

Ficou, pois, nitidamente fixado o pressuposto da existência de mais de um emprego, a condicionar, de modo iniludível, o direito à acumulação de aposentadoria. A um emprego logicamente, só poderia corresponder uma aposentadoria.

Entrou, há poucos dias, em vigor, a Lei n.º 1.767, de 26.9.52, publicada no *D.O.* de 2 do corrente.

Mas ela não se refere ao caso do recorrido e sim "aos associados dos institutos ou caixas que usaram das vantagens do Decreto-Lei n.º 5.643, de 5.7.43, revogado pelo Decreto-lei n.º 8.821, de 24.1.46", aos quais faculta "voltarem a contribuir para as antigas instituições de previdência, de que saíram por força de opção".

Não é este o caso do recorrido.

Diante do exposto, e reportando-me aos demais fundamentos dos jurídicos votos dos eminentes Ministros Nelson Hungria e Mário Guimarães, conheço do recurso e lhe dou provimento."

Com estes fundamentos, peço vênia ao eminente Sr. Ministro Bilac Pinto para, discordando, conhecer do recurso e lhe dar provimento ao fito de cassar a segurança.

ESCLARECIMENTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Sr. Presidente, peço a palavra, para um esclarecimento.

O eminente Relator citou voto meu. Logo que o ilustre advogado o invocara (Re n.º 20.728), tive o cuidado de mandar buscá-lo. É o caso muito conhecido, hoje não tanto, mas do Supremo Tribunal antigo, da dupla aposentadoria na Estrada de Ferro Central do Brasil, regido por legislação específica e diferindo num ponto substancial do presente: é que não havia, para os antigos funcionários da Central, contribuição e aqui há, como acentuou o eminente Ministro Eloy da Rocha.

Não vou alongar-me em discussão sobre esse ponto, porque quem sustenta que aqui não se trata de dupla aposentadoria é o ilustre advogado do recorrente, bem como o eminente Ministro Relator.

Se o presente caso não é de dupla aposentadoria, não cabe *data venia*, invocar um acórdão sobre dupla aposentadoria.

Mas, há ainda a considerar que houve embargos ao referido acórdão no RE n.º 20.728 e ele foi reformado. Não existe mais.

O Sr. Ministro Antônio Neder: A reforma do acórdão não significa que V. Exa. tenha reformado sua doutrina, que vale de qualquer maneira, ainda que revogado o acórdão pelo Tribunal.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Claro que não mudei minha opinião. Mas V. Exa. diz que os casos são iguais. Estou mostrando que não são, porque o antigo é de dupla aposentadoria e o presente V. Exa. diz que não é.

O Sr. Ministro Antônio Neder: V. Exa. tem razão em dois pontos: o acórdão foi revogado, mas isto não importa, porque não invoquei o acórdão, e sim o argumento de V. Exa., não foi por causa da dupla aposentadoria, mas por causa de outro ponto, qual seja o da prevalência da norma constitucional de 1937, que vedava que o funcionário aposentado tivesse provento superior aos vencimentos.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas aí há uma outra diferença fundamental: é que a Carta de 1937 não manteve o princípio do respeito ao direito adquirido, que as Constituições de 1967 e 1969 mantiveram, expressamente. Esta a diferença.

O Sr. Ministro Antônio Neder: Esta diferença não prevalece porque eles não adquiriram o direito; de qualquer forma V. Exa. citou a Constituição de 1934, e esta continha o princípio.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Saber se adquiriram, ou não, o direito, é ponto a ser examinado e decidido pelo Tribunal. Ao proferir o meu voto, examinarei esse ponto. Disse, é verdade, que a Carta de 1937 reproduzira preceito da Constituição de 1934. Mas a legislação ordinária, sobre que se questionava, fora, toda ela, promulgada já na vigência da Carta de 1937, que não reproduziu o preceito garantidor do direito adquirido.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Amaral Santos: Sr. Presidente, conheço do recurso pela letra *c* do dispositivo constitucional.

VOTO S/PRELIMINAR

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Preliminarmente, o meu voto é no sentido de conhecer do recurso, uma vez que foi argüída a inconstitucionalidade. O recurso assenta, também, na alínea *c* do inciso III do art. 119.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Data venia, não conheço do recurso, porque, segundo verifiquei pela leitura das informações da autoridade, não foi contestada a validade de lei estadual em face da Constituição, e o seu artigo 119, III, *c*, é muito claro.

O Sr. Ministro Amaral Santos: Mas a portaria ...

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: A portaria foi julgada inválida, e a Constituição, no referido art. 119, III, *c*, para que caiba o recurso extraordinário, exige que o ato local tenha sido julgado válido. Foi lida a petição inicial; nas informações, cuja leitura solicitei, não consta a impugnação de lei estadual como contrária à Constituição.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Votei pelo conhecimento, por entender que o recurso extraordinário foi interposto sob o fundamento de que a decisão recorrida, ao declarar ineficaz, em relação aos impetrantes, a portaria de maio de 1969, julgou válida regra de lei estadual contestada em face do artigo 101, § 3.º, da Constituição de 1967.

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Mas contestada onde? Trata-se de mandado de segurança originário: a oportunidade de contestar a validade de lei estadual, em face da Constituição, seria nas informações. E vimos que isso não ocorreu.

Não conheço do recurso, *data venia.*

VOTO (MÉRITO)

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Nego provimento ao recurso. A norma local inserida na Lei n.º 2.061, de 13-4-63, encontra, realmente, um limite no § 2.º do art. 102 da Constituição Federal, mas deve-se ressaltar que o preceito constitucional não alcança a situação jurídica anteriormente consumada. Ademais, conforme ficou assegurado no § 1.º do art. 177 da Carta de 67:

"O servidor que já tiver satisfeito, ou vier a satisfazer, dentro de um ano, as condições necessárias à aposentadoria nos termos da legislação vigente na data desta Constituição, aposentar-se-á com os direitos e vantagens previstos nessa legislação."

Sobrevindo a Emenda n.º 1, não reproduziu tal regra por ser esta transitória e já se achar exaurida.

Não nos cabe aqui, por outro lado, interpretar a lei local no seu texto. Assim, nego provimento ao recurso.

VOTO (MÉRITO)

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: Estou de acordo com os votos que negam provimento ao recurso. Assinalou-se que não se cuida, no caso, de dupla aposentadoria. A situação dos recorridos é singular, em face da legislação estadual. Não há lugar para aplicação aos recorridos, do preceito do art. 102, § 2.º, da Constituição de 1969, em face do disposto no art. 177, § 1.º, da Constituição de 1967.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti: Sr. Presidente, *data venia*, nego provimento ao recurso, porque o presente

caso foi decidido em face da Constituição de 1967, aliás não alterada pela de 1969, no preceito que manda respeitar o direito adquirido.

Ora, a Constituição de 1967, ao contrário da Carta de 1937, consagrou aquele preceito. É o que está expresso no art. 150, § 3.º. E, no tocante a aposentadorias, não se limitou a isso. Foi além, porque dispôs, no art. 177, § 1.º:

"O servidor que já tiver satisfeito, *ou vier a satisfazer, dentro de um ano,* as condições necessárias par a aposentadoria nos termos da legislação vigente na data desta Constituição, aposentar-se-á com os direitos e vantagens previstos nessa legislação."

Os que já houvessem satisfeito as condições, tinham direito adquirido, os outros ainda não. Mas a Constituição não se limitou a amparar os primeiros, amparou também os segundos.

Na espécie, os recorridos já estavam aposentados quando foi promulgada a Constituição de 1967.

Data venia, nego provimento ao recurso.

EXTRATO DA ATA

RE n.º 71.702 — RS — Rel., Ministro Bilac Pinto. Recte., Estado do Rio Grande do Sul (Adv., José Maria Rosa Tesheiner). Recdos., Átila do Amaral e outros (Adv., Dario de Almeida Magalhães).

Decisão: conhecido, contra os votos dos Ministros Relator, Xavier de Albuquerque e Luiz Gallotti. Negaram provimento, contra os votos dos Ministros Oswaldo Trigueiro e Antônio Neder. Impedido, o Sr. Ministro Thompson Flores. Falaram: o Dr. Orlando Giraldi Vanin, pelo Recorrente, e o Dr. Cláudio Lacombe, pelos Recorridos.

Presidência do Sr. Ministro Aliomar Baleeiro. Presentes à sessão os Srs. Ministros Luiz Gallotti, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Amaral Santos, Thompson Flores, Bilac Pinto, Antônio Neder e Xavier de Albuquerque. Procurador-Geral da República, o Dr. José Carlos Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Barros Monteiro.